Bundessparte Bank und Versicherung
Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 320
1045 Wien
T +43 (0)5 90 900-DW | F +43 (0)5 90 900-272
E bsbv@wko.at
W http://wko.at/bsbv

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, Sacharbeiter	Durchwahl	Datum
	BSBV 70/Horvath/Egger	3141	6.11.2019

Begutachtungsentwurf zur Neufassung der FMA-Mindeststandards für die interne Revision (MS-IR)

Zum oben angeführten Begutachtungsentwurf der FMA dürfen wir wie folgt Stellung nehmen:

1. Zu Rz 5 (Three-Lines-of-Defence-Modell)

Wir begrüßen, dass in RZ 5 das „Three Lines of Defense-Modell" erwähnt wird. Bei „*second line of defence*" sollte nicht speziell das Risikomanagement, sondern sollten allgemein die (prozessabhängigen) Kontrollfunktionen angeführt werden. Neben Risikomanagement und der Regulatory Compliance Funktion gemäß § 39 Abs 6 BWG werden in der Literatur z.B. auch „WAG-Compliance", „Controlling", „Security" „Quality" sowie weitere Funktionen genannt. Die „*third line of defence*" stellt, wie angeführt, die Interne Revision als prozessunabhängige Kontrollfunktion dar.

Die in Rz 5 letzter Satz verwendete Formulierung „zu versichern, dass" erscheint unpassend und sollte durch das Wording „zu informieren, inwieweit" ersetzt werden. Der Ausdruck „zu versichern, dass" würde weit über die in der Wirtschaftsprüfung hinausgehenden Usancen bzw. Anforderungen hinausgehen bzw. implizit eine permanente Vollprüfung aller Geschäftsbereiche und -abläufe unterstellen. Eine verbindliche Aussage kann nur über Sachverhalte/Bereiche/Verfahren/Grundsätze ... erfolgen, die Gegenstand von (in der Regel stichprobenweisen) Prüfungshandlungen waren und bezieht sich genau genommen auch nur auf den konkreten Zeitpunkt einer Prüfungshandlung. Dementsprechend sollte eine mit der gelebten Praxis im Einklang stehende Formulierung verlangt werden.
Der letzte Satz in Rz 5 sollte somit lauten wie folgt (Änderungen in rot und unterstrichen):

„Als third line of defence ist es die Rolle der ***internen Revision****, sowohl allgemein als auch anlassbezogen Prüfungen aller Bereiche, Abläufe, Verfahren und Systeme durchzuführen und basierend darauf die Geschäftsleitung sowie das zuständige Aufsichtsorgan dahingehend ~~zu versichern, dass~~ zu informieren, inwieweit der Governance-Rahmen, einschließlich des Risikomanagementrahmens effektiv ist und entsprechende Verfahren und Grundsätze festgesetzt wurden sowie laufend eingehalten werden."*

2. Zu Rz 19 (Ausschließlichkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit)

Hier wird angeführt, dass die Aufgaben der Internen Revision nicht mit anderen Funktionen (z.B. Compliance oder Geldwäschereibeauftragter) kombiniert werden. Gemäß FMA-Rundschreiben Interne Organisation zur Geldwäscheprävention (siehe Rz 33 und 34) ist

dagegen die Vereinbarkeit nicht per se ausgeschlossen, sondern **„grundsätzlich zu vermeiden“.** Unter entsprechenden Voraussetzungen – wie insbesondere Vorkehrungen zum Ausschluss einer Selbstüberprüfung - ist eine Mischverwendung grundsätzlich nicht ausgeschlossen und sind bei Funktionszusammenlegungen entsprechende organisatorische Vorkehrungen zu schaffen. Nahezu wortgleiche Formulierungen finden sich auch im Organisations-Rundschreiben zur (WAG)Compliance-Funktion (siehe RZ 69ff).

Zur Vermeidung von Widersprüchen und Gewährleistung einer konsistenten Interpretation durch die Finanzmarktaufsichtbehörde sollten die Formulierungen in RZ 19 des Konsultationsentwurfs entsprechend an die genannten Rundschreiben wie folgt angepasst werden: „*Die Interne Revision nimmt ihre Aufgaben unabhängig, objektiv und unparteiisch wahr. Die Kombination mit anderen Funktionen, insbesondere den anderen Kontrollfunktionen Risikomanagement, Compliance und Geldwäschereibeauftragter ist daher grundsätzlich zu vermeiden“.*

3. Zu Rz 28 (Auslagerung von Aufgaben der Internen Revision)

Die FMA hat aufgrund der mittlerweile erfolgten gesetzlichen Änderungen, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit, Aufgaben der Internen Revision auszulagern, einige Klarstellungen getroffen (siehe Rz 28 und 29 des Entwurfs), die sich prinzipiell im Rahmen der gängigen Kommentarmeinungen zu § 42 BWG bewegen. Allerdings erscheint die Struktur der Auflistung der Auslagerungsmöglichkeiten in Rz 28 verbesserungswürdig. Die unter lit. a und lit. c erster Satz der Rz 28 angeführten gänzlichen Auslagerungsmöglichkeiten werden im Regelfall wohl als „wesentlich“ einzustufen und daher die Bestimmungen des § 25 BWG samt Anlage zu beachten sein. Bei den unter lit. b und lit. c letzter Satz der Rz 28 angeführten Teilauslagerungsmöglichkeiten wird jedoch im konkreten Einzelfall zu prüfen sein, ob die ausgelagerten (Teil-)Aufgaben der Internen Revision als wesentlich iSd § 25 BWG anzusehen sind. Im vorliegenden Entwurf geht jedoch diese erforderliche Unterscheidung aufgrund der unterschiedslosen Auflistung nicht eindeutig hervor.

Es wird daher vorgeschlagen, Rz 28 wie folgt zu formulieren:
*„Bei einer **gänzlichen Auslagerung** der internen Revision aufgrund der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gemäß § 42 Abs. 6 Z 1 und 2 sowie Abs. 6 Z 3ff [1]BWG, sind die allgemeinen Auslagerungsbestimmungen des § 25 BWG samt Anlage zu beachten.[2]*
*Ist eine eigene Organisationseinheit einzurichten, können dennoch **einzelne (Teil-)Aufgaben** der Internen Revision ausgelagert werden, wobei die Beurteilung betreffend die Anwendbarkeit der allgemeinen Auslagerungsbestimmungen des § 25 BWG samt Anlage jeweils im konkreten Einzelfall zu erfolgen hat. Dies gilt ebenfalls für sektor- bzw. gruppeneigene Organisationseinheiten iSd § 42 Abs. 6 Z 3ff BWG, welche (Teil)Aufgaben auslagern dürfen.“*

4. Zu Rz 32 (Kenntnisse der Mitarbeiter)

RZ 32 regelt das Erfordernis der Kenntnisse der Mitarbeiter der IR. Bei wortwörtlicher Anwendung könnten nach dieser Bestimmung keine neuen jungen Mitarbeiter angestellt werden, obwohl diese eine entsprechende Ausbildung nachweisen können, da sie zwar die theoretischen, aber als Neueinsteiger nicht die praktischen Kenntnisse erworben haben können. Hier sollte entweder im Text statt „theoretische und praktische Kenntnisse“

[1] *RZ 22 und 23 der Leitlinien der EBA zu Auslagerungen (EBA/GL/2019/02) sind zu beachten*
[2] *Grundsätzlich indiziert die Auslagerung von Aufgaben der internen Revision das Vorliegen von Wesentlichkeit im Sinne von § 25 Abs 2 BWG. Vergleiche jedoch zur möglichen Ausnahme von diesem Grundsatz RZ 29b der EBA-Leitlinien zu Auslagerungen (EBA/GL/2019/02).*

„theoretische und/oder praktische Kenntnisse“ verwendet werden, oder in der Fußzeile klargemacht werden, dass es bei neuen Mitarbeitern auch ausreichend sein kann, wenn noch keine praktischen Kenntnisse vorhanden sind.

5. **Zu Rz 35 (Ausschließungsgründe)**

Die in RZ 35 angeführten Ausschließungsgründe sind in ihrer Bedeutung für die interne Revision unklar, da sie für Bankprüfer formuliert wurden und für die interne Revision nur analog anwendbar sind. Hier wäre es für die Adressaten der Mindeststandards hilfreich, wenn die FMA-MS-IR darlegen würden, wie die Aufsicht diese Bestimmungen interpretiert. Nach der Literatur bezieht sich der Verweis auf § 62 Z 6 BWG auf die personelle Unabhängigkeit und auf das Verbot der Selbstprüfung. Demnach darf mit Aufgaben der internen Revision nicht betraut werden, wer eine andere Tätigkeit als die Beratung für das KI ausübt oder wer bei der Erstellung von Abschlüssen oder bei der Erfassung von Geschäftsfällen im Rechnungswesen in Belangen mitgewirkt hat, die er selbst prüfen soll.
Die Bedeutung der Verweise auf § 62 Z 12 und Z 13 BWG ist weitgehend unklar. In der Literatur wird der Verweis auf diese beiden Ziffern so gedeutet, dass bei einer Auslagerung der IR keine bei der Bankprüfung beschäftigten Personen eingesetzt werden dürfen und dass mit Aufgaben der Innenrevision betraute Personen ihren Beruf nicht gemeinsam mit dem Bankprüfer ausüben dürfen.

6. **Zu Rz 42 (Prüfbereiche)**

In den neuen **lit c. und lit e.** der Rz 42 ist im Gegensatz zum früheren FMA-MS-IR nun nicht mehr von internen "Ordnungen", sondern von internen "Grundsätzen und Verfahren" die Rede. Die genannten Beispiele zielen auf interne Regelwerke ab, die wohl eher als "Grundsätze" zu sehen sind, bei denen auch die Einhaltung, Aktualität und laufende Aktualisierung prüfbar ist. Der Begriff "Verfahren" jedoch sowie die in lit c geforderte Einhaltung, Aktualität und deren laufende Aktualisierung könnten zu einem zu großen Interpretationsspielraum für die FMA führen.

Die in lit e. geforderte Prüfung der Angemessenheit dieser Grundsätze und Verfahren lässt ebenso eine Ausuferung des Prüferfordernisses erwarten.
Vor diesem Hintergrund sollte die Formulierung in lit c. und lit e. wie folgt lauten:

„die Angemessenheit der wesentlichen Grundsätze und Verfahren“

Bei der Aufzählung der Gesetze in **lit f.** hinsichtlich der rechtlich vorgegebenen Prüfbereiche sollte klargestellt werden, dass es sich hier um Prüfpflichten handelt, die ausdrücklich für die Interne Revision gelten (und nicht für sonstige andere Prüfpflichten des KI, die von einer anderen Stelle wahrgenommen werden können.
Lit f. sollte klarstellend wie folgt lauten (Änderungen in rot und unterstrichen):

„f. alle für die interne Revision rechtlich vorgegebenen Prüfbereiche (insbesondere im BWG, WAG 2018, der Delegierten Verordnung (EU) 565/2017 und FM-GwG).“

Es ist zu hinterfragen, ob die prominente Nennung von WAG 2018, DelVO 565/2017 und FM-GwG als einzige Beispiele „rechtlicher vorgegebener Prüfbereiche“ neben dem BWG in Punkt f. der Fülle an rechtlichen Vorschriften für ein Kreditinstitut auch ausreichend gerecht wird bzw. dies nicht missverständlich interpretiert werden könnte, insbesondere da in Punkt e. keine Beispiele für „gesetzliche und aufsichtliche Anforderungen“ genannt werden. Ferner erscheint in diesem Zusammenhang empfehlenswert, alle derzeitigen gesetzlichen

Prüfpflichten als demonstrativen Katalog mit Hinweis auf derzeit geltende, analog zu den Speziellen Anmerkungen zu Rz 37 der „alten“ FMA MS-IR, wiederaufzunehmen (zB in einer Fußnote). Ähnlich könnten auch in Form einer Fußnote aktuelle Beispiele zu lit a. und lit b. der Rz 42 angeführt werden.

7. **Zu Rz 54**

Hier sollte zur Klarstellung ergänzt werden, dass Datenschutzrecht und Bankgeheimnis den dort genannten Auskunfts-, Vorlage-, Einschau- und Prüfrechten nicht entgegenstehen. Erlaubt ist eine Datenverarbeitung und der damit verknüpfte Informationsaustausch gem. Art 6 Abs. 1 lit. c DSGVO, wenn der Verantwortliche einer Rechtspflicht unterliegt und die Datenverarbeitung in diesem Zusammenhang erforderlich ist. Die Rechtspflicht wird durch § 42 BWG begründet.

8. **Zu Rz 58 (Berichtspflicht)**

Es sollten in dieser Rz nähere Details – **analog zur Ausgestaltung der Berichterstattung an den Prüfungsausschuss** – angeführt werden, wie die Berichterstattung "an den Aufsichtsrat oder dem nach Gesetz oder Satzung zuständigen Aufsichtsorgan" und den Prüfungsausschuss zu erfüllen ist. Es geht derzeit nicht klar hervor, ob aus Sicht der FMA das Schriftlichkeitserfordernis der Berichterstattung ebenso für Berichte an den Prüfungsausschuss gelten soll (oder nicht).

9. **Zu Rz 72 (Kommunikation mit den Aufsichtsbehörden)**

Nach Rz 72 erster Satz soll die interne Revision im Rahmen eines regelmäßigen Austausches die von beiden Seiten identifizierten Mängel, Gefahren und Risiken des Kreditinstituts mit der Aufsichtsbehörde besprechen. Für den in dieser Form dargelegten regelmäßigen Austausch zwischen der internen Revision und der Aufsichtsbehörde wird keine rechtliche Grundlage gesehen. Der Verweis auf eine Publikation des Basler Ausschusses aus dem Jahre 2012, der weder in nationalem noch im EU-Recht verankert wurde, scheint nicht ausreichend, um in national zu berücksichtigenden Mindeststandards der Finanzmarktaufsicht Eingang zu finden.

Aufgrund der regelmäßig stattfindenden On-Site-Aufsichtsprüfungen, regelmäßig angeforderten Revisionsberichte, Governance-Workshops mit Aufsichtsorganen und SREP-Einschau/-Fragebogens findet bereits ein regelmäßiger Austausch statt, der keiner weiteren Spezifizierung bedarf.

Damit wird die Behörde bereits jetzt umfänglich und regelmäßig über die identifizierten Mängel, Gefahren und Risiken des Kreditinstituts informiert. Diese Berichterstattung der internen Revision an die Aufsicht erfolgt somit auch innerhalb der durch die Guidelines on Internal Governance festgelegten Strukturen (u.a. RZ 24: Das Leitungsorgan muss die Offenlegung und die Kommunikation mit externen Interessenvertretern und den zuständigen Behörden überwachen.)

Der in RZ 72 angesprochene regelmäßige Austausch ist nicht näher dargestellt. Man kann diesen so verstehen, dass hier ein mehr oder weniger informeller Austausch ohne Einbindung des Vorstandes stattfinden soll, der geeignet ist, das Governance Modell des Institutes, das auf den GL on Internal Governance basiert, zu verändern.

Festzuhalten ist auch, dass die in RZ 72 angeführten Informationen, die Inhalt des Austausches zwischen Behörde und interner Revision sein sollen, bereits ausführlich im

jährlichen SREP-Fragebogen dargestellt sind. Aus dem Meldewesen sind der Behörde zudem tourlich die Kennzahlen eines Institutes bekannt.

Die Kommunikation zwischen dem Leiter der Internen Revision und der Behörde ohne Information an den Vorstand birgt zudem auch einen persönlichen Interessenkonflikt für den Leiter der Internen Revision. Wie in RZ 10 des Konsultationspapiers festgehalten und wie auch in § 42 Abs. 1 BWG bestimmt, untersteht die interne Revision unmittelbar den Geschäftsleitern. Eine Information an Behörden ohne Wissen/Billigung des Vorstandes könnte sich daher nachteilig auf das für die Wirksamkeit der Internen Revision sehr wesentliche Vertrauen der Geschäftsleitung in die Arbeit der Internen Revision sowie auch nachteilig auf die Position des Leiters der Internen Revision ad personam auswirken.

Es sind somit bereits Berichtsschienen zwischen Interner Revision und Aufsicht eingerichtet, im Besonderen durch den SREP-Fragebogen. Punkt VIII sollte daher entweder auf diese eingeschränkt werden, oder es müsste der Austausch zwischen Interner Revision und Aufsicht präzisiert werden.

Um den Eindruck zu vermeiden, dass der Austausch in Zukunft von der internen Revision auszugehen hat, wäre eine Klarstellung dahingehend notwendig, dass ein Gespräch nur nach **Aufforderung durch die Aufsichtsbehörde** (zB im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen) erfolgt.

Der erste Satz in Rz 72 sollte daher wie folgt lauten (Änderungen in rot und unterstrichen):

„Im Rahmen eines regelmäßigen Austausches bespricht die ~~interne Revision~~ Aufsichtsbehörde die von beiden Seiten identifizierten Mängel, Gefahren und Risiken des Kreditinstituts mit der ~~Aufsichtsbehörde~~ internen Revision."

In diesem Zusammenhang sollte zudem (zB in Form einer Fußnote) klargestellt werden, wie die Ausgestaltung dieses regelmäßigen Austausches zwischen Aufsicht und interner Revision aussehen soll, insbesondere ob - und wenn ja - in welchem Ausmaß derartige Gespräche der FMA auch mit Instituten von nicht erheblicher Bedeutung (§ 5 Abs 4 BWG) stattfinden sollen. Aus diesem Grund sollte auch das **Proportionalitätsprinzip** in Rz 72 explizit verankert werden.

10. Konzernrevision (Kapitel 7):

Hier wird vorgeschlagen einige der wesentlichen Erkenntnisse der relativ neuen und grundlegenden Publikation ÖBA 2019, 29: Prüfrechte der internen Bankkonzernrevision bei grenzüberschreitenden Sachverhalten (Nicolas Raschauer/Thomas Stern) in den Mindeststandards zu ergänzen.

Die Konzernrevision unterstützt die Überwachungs- und Steuerungsaufgaben der Geschäftsleitung der Muttergesellschaft und sollte entsprechende Prüfrechte haben, indem nachgeordnete Gruppengesellschaften der Konzernrevision auf Anfrage die erforderlichen Unterlagen und Informationen bereitstellen. Geheimhaltungspflichten, denen die Gesellschaften unterliegen, treten aufgrund geltender Rechtslage hinter das Informationsrecht der Konzernrevision zurück. Festzuhalten ist, dass die Konzernrevision keinesfalls die gleichen Prüfpflichten wie eine Interne Revision hat.

11. Zu Kapitel VIII B. Anzeigen:

Um dieses Kapitel besser lesbar zu machen, sollte, wie in § 73 (1) Z 11 BWG, grundsätzlich vom „Verantwortlichen für die IR" gesprochen werden. Nachher könnten dann die Varianten ergänzt werden (eigene Organisationseinheit: Verantwortlicher = Leiter der Organisationseinheit IR, etc.). Dass in RZ 74 erwähnt ist, dass „in diesem Fall keine Mitarbeiter anzuzeigen sind" könnte verwirren, weil nach § 73 (1) Z 11 BWG (einfache) Mitarbeiter ohnehin nicht anzuzeigen sind, sondern nur Verantwortliche.

12. Zu Kapital VIII C.:

Kapitel VIII C. (Antrag nach § 42 Abs. 6 BWG) sollte um eine Klarstellung (RZ 80) ergänzt werden, wonach im Falle eines Antrags nach § 42 Abs. 6 BWG eine parallele Anzeige nach § 25 Abs. 5 BWG über die FMA-Incoming Plattform nicht erforderlich ist.

13. Amtsenthebung

In den Mindeststandards sollte für den Leiter der Internen Revision eine ähnliche Bestimmung verankert werden, wie in § 39 (5) BWG zum Leiter der Risikomanagementabteilung. Nach § 39 (5) BWG kann der Leiter der Risikomanagementabteilung seines Amtes nicht ohne die vorherige Information des Aufsichtsrates enthoben werden. Was für den Leiter einer „second line of defense" gilt, sollte gleichermaßen auch für den Leiter der „third line of defense" gelten.

14. Redaktionelle Anmerkungen

Zu Rz 16, 18 und 37

Die drei angeführten Randziffern sind wortgleich. Eine einmalige Erwähnung an geeigneter Stelle im Rundschreiben, dass KI eine interne Revision einzurichten haben, die ausschließlich der laufenden und umfassenden Prüfung der Gesetzmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des gesamten Unternehmens dient (§ 42 Abs. 1 BWG) erscheint zweckmäßiger.

Zu Fußnote 6

Der Verweis müsste richtigerweise auf Art 24 der Delegierten Verordnung (EU) 565/201**7** (und nicht 565/2016) lauten.

Zu Rz 42 Lit d.

Lit d. („Aktualität und laufenden Aktualisierung") sollte mit der lit c. zusammengeführt werden.

Rz 42 Lit c. sollte daher lauten wie folgt:

„c. die bankinternen Grundsätze und Verfahren (Organisationsrichtlinien, Kompetenzordnungen, Leitlinien etc.) und Arbeitsanweisungen, auch hinsichtlich ihrer Einhaltung, Aktualität und laufenden Aktualisierung;"

Rz 42 Lit e.

Hier sollte es „aufsicht**l**ichen" Anforderungen und „d**es** Risikoappetit**s**" heißen.

Zu Rz 48

Auch zur Prüfungshäufigkeit könnten in einer Fußnote die aktuell jährlichen Prüfpflichten aufgezählt werden (analog zu den Speziellen Anmerkungen zu Rz 41 der „alten" FMA-MS-IR).

Zu Rz 56
Im ersten Satz fehlt nach dem Wort „Geschäftsleiterinnen“ ein Leerzeichen. Zudem sollte hier der gesamte Wortlaut des § 42 Abs 3 BWG zitiert werden, um klarzustellen, dass auch dem Prüfungsausschuss zu berichten ist (was auch der Praxis entspricht).

Zu Rz 62
Im ersten Satz müsste es Revision**s**bericht heißen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Dr. Franz Rudorfer
Geschäftsführer
Bundessparte Bank und Versicherung